

REDES E PLANEJAMENTO TERRITORIAL: ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO EM BILBAO METROPOLITANO¹

Eunice Helena S. Abascal²

Carlos Abascal Bilbao³

RESUMO

Este artigo argumenta que o planejamento territorial é hoje instrumento fundamental para a definição de áreas de oportunidade estratégicas, e também instrumento articulador de escalas distintas do território (do local ao regional). Recupera-se a importância de um planejamento de níveis distintos, relacionados em cadeia, de um nível mais geral de abrangência regional ao mais específico e local. Demonstra-se a importância dessa articulação não apenas para o enfrentamento de urgências no território intraurbano, visando à promoção da cidade compacta, mas para o desenvolvimento de cidades e regiões, ao potencializar a implantação de cadeias produtivas descentralizadas e solidárias, que caracterizam uma organização em rede. Propõe-se que os instrumentos de planejamento e ordenação estratégica do território voltados à descentralização e à criação de cidades novas ou focando a reconversão e a reciclagem de usos e atividades, em cidades e regiões em declínio e que apresentam áreas degradadas, possibilitam decisões de importância estratégica, que determinam linhas, eixos e áreas de oportunidade, alvos do desenvolvimento econômico e social e que, por essa razão, passam a concentrar investimentos em infraestruturas, servindo para potencializar a implantação de redes de centros urbanos e cadeias produtivas, que se beneficiam dessa ordenação mais ampla do território urbano e regional. Para tanto, o objeto de análise é o planejamento territorial estratégico que vem sendo

¹ Artigo resultante da tese de doutoramento de Eunice Helena S. Abascal, "A recuperação urbana de Bilbao como processo dinâmico e polifônico", apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, Brasil, em outubro de 2004.

² Professora de Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo da FAU UPM e do Programa de Pós-graduação dessa instituição. (eunice.helena@terra.com.br).

FAU UPM - Rua da Consolação, 930 São Paulo Brasil.

³ Arquiteto e Urbanista, Mestre em Ciências Sociais pela Escola Pós-graduada de Ciências Sociais da FESP SP. (eunice.helena@terra.com.br)

Rua Vasconcelos Drumond, 234, AP. 12 São Paulo, Brasil

desenvolvido e implantado especialmente na Espanha e que fundamenta planos e ações de regeneração urbana, de que é exemplo o processo ainda em curso na cidade de Bilbao, região norte daquele país.

Palavras-chave: Planejamento territorial – Oportunidades estratégicas – Planejamento em cadeia – Redes – Regeneração urbana de Bilbao.

Planejamento territorial e regional e regeneração urbana

Apesar das especificidades e das dificuldades para a concretização das diretrizes que fundamentam a regeneração de Bilbao, cidade industrial e portuária pertencente à Comunidade Autônoma do País Basco, norte da Espanha, a qual havia atingido níveis insustentáveis de deterioração ambiental e aprofundamento de dificuldades econômicas que urgiam ações já em finais da década de 1980, o sucesso experimentado desde essa data quanto às transformações urbanísticas com foco nos vínculos entre regeneração urbana, planejamento metropolitano e desenvolvimento socioeconômico alcança hoje reconhecimento pela literatura especializada.

Esse sucesso é fruto de articulação planejada de distintos níveis de organização territorial que capacitaram em conjunto realizar um planejamento estratégico de amplo alcance, concertando o planejamento de região (Zona Metropolitana de Bilbao) e do município. Ao contrário do que muitas vezes se imagina, experiências recentes e outras, como a de Bilbao, geridas e implementadas desde os anos oitenta, contrariam a ideia ainda corrente de que planejar estrategicamente é decidir por intervenções em fragmentos do território, com a finalidade de transformar a imagem das cidades ao qualificar uma de suas partes. Intervenções como a de Abandoibarra, em que se localiza o mundialmente conhecido Guggenheim Bilbao, é apenas uma entre muitas, articuladas estrategicamente em âmbito metropolitano e regional. Em Bilbao, já em inícios dos noventa, iniciou-se o processo de reconversão da área portuária atingida com a transformação da logística e estocagem, liberando terrenos originalmente do governo central que, cedidos ao município, ofertariam 35 ha para intervenções capitaneadas pelo poder público (RODRIGUEZ; ABRAMO, 2008).

Em meados de 1985, a Prefeitura conseguia vencer o imobilismo e a inércia conservadora advindos da visão de que urgentes transformações poderiam ser adiadas, pondo em marcha o Plano Territorial Parcial - PTP e o Plano Geral de Ordenação Urbana - PGOU, propondo a ocupação de áreas ociosas e de vazios urbanos, causados pela retirada das atividades tradicionais de armazenamento e operação do porto. Planejava-se sua ocupação futura por usos interpretados como oportunidades, redefinindo significados e novas semânticas, de natureza residencial, produtivas (terciário) os quais levariam à afirmação da cidade como centro regional. Esse papel articulado de município e região se impôs então como meta, apostando na reconversão de Abandoibarra e de Zorrozaurre (zona muito

degradada de uso misto residencial, industrial e portuário), a fim de reforçar o uso terciário qualificando essas áreas e lançando-as como estímulo para o direcionamento da atividade terciária em nível regional (op. Cit.).

Cabe assinalar que embora à época a participação de consultores internacionais, de que é exemplo a atuação da Andersen Consulting nos primórdios da elaboração do *Plan Estratégico para la Revitalización de Bilbao Metropolitano* fosse uma prática corrente, de que resultariam documentos de enunciação de metas de curto, médio e longo prazo de planejamento (SERRA, 2010), é necessário ter em mente que a natureza desses documentos reside na fixação de diretrizes gerais ligadas a temas críticos e critérios amplos e genéricos, e não propriamente de enfrentamento do planejamento vinculado ao território e às decisões de ordem territorial que os níveis regional e metropolitano e urbano requerem.

Os temas críticos determinados, a saber, investimento em recursos humanos; metrópole de serviços em uma moderna região industrial; mobilidade e acessibilidade; regeneração urbana e meio-ambiental; centralidade cultural; gestão coordenada das administrações pública e setor privado, se carentes de planejamento e ordenação racional do território, uma vez que implicam a realização de infraestruturas e ações que possibilitem dar a esses temas soluções territoriais, perdem completamente a razão de ser. O que significa que o Plano Estratégico não é em si mesmo instrumento adequado ou suficiente para a realização de metas e objetivos territoriais estratégicos. E o processo histórico da regeneração de Bilbao é um testemunho disso, sendo polêmica a batalha travada entre níveis institucionais e instrumentos de planejamento, procurando, mesmo com os descompassos inerentes, articular território e cidade-região.

Mesmo não sendo o instrumento por excelência para concretizar essa articulação desejada, o Plano Estratégico dirimia que “[...] los aspectos relativos a movilidad y accesibilidad, es abordada desde la crítica a las inadecuadas condiciones de movilidad interna y accesibilidad externa que se daban en el Bilbao Metropolitano en los comienzos de los 90. Además de hacer referencia específica a las necesidades del Aeropuerto y el Puerto de Bilbao (que por otra parte eran objeto de proyectos de remodelación y ampliación, ya en marcha, por parte de las administraciones correspondientes) se hacía especial hincapié en la cuestión relativa a las modernas infraestructuras de telecomunicaciones que se requerían para el desarrollo de la industria, los servicios y, en general, en relación al tratamiento de grandes cantidades de información” (SERRA, 2010: p. 14).

O problema que se coloca é que, embora o documento de metas denominado Plano Estratégico seja capaz de enunciar essa ação sinérgica de níveis e intervenções, a implementação global e coordenada dessas metas é o ponto nevrálgico e determinante de resultados positivos, implicando planejamento territorial de escalas muito diferentes, que recobrem planejar desde o nível mais amplo até o mais específico, o que exige a ação coordenada de distintos níveis institucionais, vontade política e recursos provenientes de distintas fontes, exigindo um forte compromisso público de realização das metas e de planos territoriais capazes, aí sim, de determinar estratégias e implementar ações de remodelamento

do território. Neste sentido, o Plano Estratégico não é nem poderia ser o instrumento-chave desse tipo de política territorial. Outros instrumentos, estes sim de natureza de ordenamento estratégico do território se fizeram necessários, abrangendo níveis diferentes, como as Diretrizes de Ordenação Territorial do país Basco - DOT, os planos setoriais ou parciais (PTS ou PTP), bem como aqueles instrumentos mais próximos dos problemas territoriais dos municípios, como o Plano Geral de Ordenamento Urbano – PGOU.

As transformações físicas empreendidas visavam à transformação de Bilbao em capital regional de serviços. O aproveitamento da potencialidade urbanística de espaços regional-metropolitanos e intraurbanos se via atrelado ao planejamento de usos do solo e à sua localização estratégica no território, usos capazes de dinamizar uma economia de nível regional. O PGOU (id., IBID.) coincide com a elaboração de um plano geral e, por essa razão, esquemático de nível mais amplo, de natureza metropolitana, cujos primeiros passos em 1989 acompanharam reflexão propositiva para a área metropolitana de Bilbao.

A novidade consistiu em que essa proposta articulava à escala metropolitana o nível urbanístico da regeneração urbana e territorial, elaborando um pensamento de que embora a reconversão física e espacial fosse indispensável não era suficiente, para que a regeneração de Bilbao articulasse transformações econômicas capazes de transformar a cidade em metrópole pós-industrial regional.

Essa reconversão espacial tinha por fundamento a detecção de áreas estratégicas de oportunidade, criadas pelos terrenos liberados pela saída das atividades portuárias e fechamento de muitas empresas e indústrias de base; os terrenos liberados estariam aptos a receber “grandes operações urbanas” (RODRIGUEZ; ABRAMO, 2008). Definiram-se sete (7) áreas de oportunidade nas margens da Ría, que deveriam atuar como catalisadores e indicadores de atividades para impulsionar uma regeneração produtiva, conforme seus mentores, Eduardo Leira e Damián Quero (1992, apud op. Cit.).

Essa concertação ou construção de consenso entre intervenção urbanística e planejamento regional, entendendo-se o último como definidor de áreas estratégicas de oportunidade, fundamenta o planejamento regional que é também estratégico e cuja metodologia exige partir das relações entre sociedade, território e natureza, definindo níveis territoriais de intervenção como produto de uma ação processual e em contínua elaboração. Dessa forma, trata de entender o território como o produto da ação que se vai moldando em caráter processual, resultado da ação de agentes diversos no espaço. A ordenação territorial é, nessa acepção, também um resultado do processo e não somente estrutura estática, definindo-se como mediação da atividade produtiva e da transformação do território. Trata-se de compreender as potencialidades territoriais de formações de redes, compreendidas como estruturas (estruturas em ação) e não decisões pré-definidas e rígidas, admitindo arranjos espaciais em formação. É um planejamento marcado pela flexibilidade, consenso e dialogismos, técnico e político ao mesmo tempo, ordenador e, entretanto aberto à definição de usos e atividades compatíveis com as necessidades históricas urgentes.

Apela ao significado de articulações mutáveis e, no que tange a cadeias produtivas, relaciona-se ao planejamento de estruturas e processos de formação, implementação e gestão de arranjos produtivos. Esses arranjos, embora flexíveis, dependem, para sua realização, de bases infraestruturais que se definem pela ordenação estratégica do território em seus diversos níveis escalares. A fim de esclarecer de maneira crítica essa prática, cuja origem reside nos fundamentos do planejamento urbano e regional europeu e em especial na região norte da Espanha, que vem enfrentando as transformações produtivas e econômico-sociais de forma não dissociada da questão territorial em suas várias escalas, discute-se esses fundamentos e se os aplica ao entendimento da regeneração de Bilbao no contexto da regionalização.

Essas relações de escalas urbana e metropolitano-regionais para a constituição de uma estrutura regional de povoamento e consequente desenvolvimento, quer pela via de ocupação de territórios intraurbanos de reconversão ou planejamento e estímulo ao desenvolvimento de um conjunto de cidades em uma região, consistem em mecanismos históricos consagrados, para impulsionar núcleos urbanos e polos urbanos, atratores de conexões de cidades satélites ou parceiras. Dessa forma, o nascimento de uma região metropolitana pode residir em um lugar atrativo que justifica a gênese de um núcleo urbano, de que é exemplo o caso de Lisboa, que nasceu no morro do Castelo de S. Jorge, às margens do Tejo, para vigiar, controlar e utilizar o Estuário. A partir dessa fundação, toda a região envolvente se desenvolveu primeiro como reunião de povoados próximos que com o tempo tiveram suas fronteiras borradas e dissolvidas pelo crescimento histórico do tecido urbano (COSTA LOBO, 2008).

Verifica-se então a existência de Regiões ou Zonas Metropolitanas que nascem de planejamento territorial capaz de considerar conjuntos de cidades próximas umas das outras. Nesse caso, não há um polo central (IBID), mas um conjunto de pontos interconectáveis, que se interligam entre si e passam a formar uma rede, onde as áreas de influência se imbricam umas nas outras. No País Basco, Bilbao (capital da Província de Vizcaya), San Sebastián (capital de Guipúzcoa) e Victoria (capital de Alava), formam um triângulo, da mesma maneira que em Portugal Sines, Santiago do Cacém e Santo André. Essas redes podem assumir conformações variadas como, por exemplo, um eixo ou espaço linear conectando Coimbra-Figueira da Foz (op.cit.).

Estas várias cidades conectadas por um plano que as unifica, e reforça sua estrutura metropolitana, em planos e gestão coordenada do território, vêm transformando sua economia de escala, modificando sua capacidade de suporte de equipamento social (op. cit.) e intervenções, e por essa razão, alterando o ritmo de desenvolvimento e envolvendo compromissos intersetoriais para alcançar os objetivos do plano. A implementação de planos dessa grandeza é fruto de processos de consenso, que envolvem a sociedade organizada e o exercício da democracia e probidade pública. Exigem para se materializar grandes sistemas infraestruturais, porque são estes que realizam a conectividade exigida para articular, do ponto de vista territorial, decisões em cascata hierárquica (do nível mais amplo ao particular).

Embora críticos dessa articulação apontem uma desagregação entre planos territoriais e o *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano* (SERRA, 2010), assinalando a migração da gestão desse último a uma organização estatal autônoma (a Associação Bilbao Metròpoli-30), o que aparentemente criaria rumos próprios e cisão entre o PE e os planos territoriais, outros autores são enfáticos em reforçar que o intenso processo transformador por que passou e segue passando a Área Metropolitana se deve ao urbanismo regenerador. Esse se define como reinvenção dos sistemas infraestruturais, realizado por meio da ferrovia, do metrô, que naquele caso é na verdade, um trem metropolitano, do veículo leve sobre pneus que circula intraurbanamente, denominado Tranvia (RODRÍGUEZ; ABRAMO, 2010), sistemas que estabelecem ligações e, ao mesmo tempo, definem superfícies que receberão usos planejados e estratégicos.

Planos dessa ordem requerem a prática de acordos entre níveis institucionais distintos, e são arcabouços ou marcos para encontros entre a administração pública e agentes econômicos e sociais que tornam vivos os instrumentos de planejamento. O Plano como documento é um momento do processo e sua aplicação plena terá que ser analisada e criticada enquanto tal, e não como produto acabado. É necessário observar a realização do Plano frente à capacidade de uma sociedade de gerar diálogos e consensos, e quanto à capacidade de articular o plano territorial ao plano diretor, o que sugere a articulação entre estado e município, como exemplo institucional de relações necessárias.

Sistemas de planejamento territorial na Espanha e no Brasil - múltiplas escalas e planejamento regional

O planejamento como instrumento indutor de atividades sinérgicas em múltiplas escalas (o território, a região e o município) demarca um desafio para que o desenvolvimento articulado desses níveis de territorialidade possa ser alcançado. O desafio se acirra quando se define a flexibilidade como atributo indispensável à figura do plano e fundamental à expansão do alcance do planejamento. Um plano flexibilizado, definido como instrumento capaz de projetar o território de forma aberta – eixos, áreas e diretrizes de transformação – é definido como elemento integrador de atividades previstas por estratégias de desenvolvimento, abrangendo as escalas municipal ou supramunicipal, em nível regional e territorial.

No caso da Espanha e das Comunidades Autônomas que a integram, é conhecida a influência que historicamente o urbanismo (nível local) desempenhou sobre a Ordenação Territorial, bem como a supremacia representada pela escala da cidade e do município, que pareceu estar sempre na vanguarda. Tal situação dificultou relações mais amplas com o planejamento regional e do território. É sabido que, ainda hoje, 59% do território nacional espanhol carecem de planos territoriais (VINUESA; GALIANA, 2006), embora o arcabouço legislativo necessário para isso exista. O exposto confirma a existência de uma defasagem entre a

vanguarda dos instrumentos legais e a aplicação desses como instrumentos urbanísticos e planos.

A predominância do nível de planejamento urbano deita suas raízes na história, fruto do paradigma que compreendia o planejamento como mecanismo de regulação, e articulador de intervenções em fragmentos do espaço. As legislações urbanísticas da Europa, de modo geral, da mesma forma como no Brasil, consolidaram a prática do planejamento fundamentada no uso e da ordenação do solo urbano, reproduzindo a técnica modernista do zoneamento e estratificação funcional. Essa prática se demonstra conservadora, na medida em que veio se revelando incapaz de promover intervenções no território no médio e longo prazo, de forma a não somente regular os usos do solo, mas promover o desenvolvimento, alicerçado em ações de planejamento em várias escalas integradas.

O fenômeno de dispersão ou difusão urbana, definindo um tecido que se expande a ponto de borrar fronteiras entre o que é local e regional, no dizer de Vinuesa e Galiana (op. cit.), se demonstra conceitualmente insuficiente para caracterizar um novo território que emerge nos países europeus como em territórios metropolitanos brasileiros e latino-americanos. Trata-se de ambientes que se diferenciam daqueles que os precederam, densos, mistos e definidos por uma gama de interações funcionais que se desenrolavam em pequena escala. Um território pós-metropolitano se caracteriza por uma lógica de centralidades dispersas como arquipélagos, uma estrutura “fractal” de geometria e forma complexa, que põem sob crítica e suspeita técnicas de ordenação e controle urbanístico pautadas pela simples especialização funcional. Ao contrário disso, a criação de estruturas urbanas em rede (ASCHER, 2010) requer modelos que possam abranger essa complexidade formal e funcional mediante múltiplas escalas.

O nível urbano integra-se conceitual e praticamente à região, dependendo da criação de redes de transporte e logísticas de deslocamento de bens e pessoas, e essa mobilidade é chave para que uma dinâmica territorial invista, ao mesmo tempo, na concentração funcional em alguns poucos espaços densos que maximizem sinergias e interações e na dispersão dos usos residenciais. Esse modelo exige uma articulação entre municípios de uma mesma Região Metropolitana, por exemplo, e no caso específico das Comunidades Autônomas espanholas, Bilbao Metropolitano tem um plano articulador de ações de planejamento que vem sendo aplicado, envolvendo os municípios ao longo do Rio Nervión, eixo natural que os integra (ABASCAL, 2004). Ou ainda, amplificar a ideia de região, pensando em cidades-região, um modelo que a Comunidade Autônoma do País Basco vem também adotando, planejando o desenvolvimento sinérgico das três capitais bascas em solo espanhol: Bilbao (Vizcaya); San Sebastián (Guipúzcoa) e Vitoria (Alava), como mencionado.

Esse sistema de planejamento, fundamentado no conceito de *região*, supera estruturas hierárquicas e polinucleares praticadas nas décadas de 1970 e 1980. Neste novo paradigma regional, o planejamento se orienta pelo conhecimento das dinâmicas de expansão metropolitana, sistemas de transporte e mobilidades regionais, aspectos ambientais e urbanísticos, suplantando o antigo e exclusivo

preceito da ampliação da oferta de solo. A política de oferta de solo se torna coerente com os modelos regional e territorial (VINUESA; GALIANA, 2006).

Essa maneira de pensar plano, ordenação e desenho do território, com base na compreensão dos conteúdos e dinâmicas próprias às múltiplas escalas, ainda não é regra no Brasil. O Urbanismo no Brasil segue conservador, abordado principalmente como técnica de planejamento físico-territorial, cujo resultado é o ordenamento do espaço urbano, motivado por princípios estéticos e construtivos, e pela reprodução de morfologias tais como a quadrícula, célula-base para a expansão do território urbano, visando à continuidade da lógica de difusão e de valorização do solo (ANDREATTA, 2006). Trata-se de visão limitada do espaço que se deseja planejar, e também de categorias a partir das quais se poderia pensar Urbanismo.

Os mecanismos e normativas utilizados para romper com esse conservadorismo, previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), como aplicados às Operações Urbanas, por exemplo, ainda não conseguem articular-se a planos de maior alcance escalar, pois os espaços urbanos a que se referem (as áreas-alvo de Operações Urbanas) ainda são planejados como os referidos arquipélagos, sem relações de conectividade com a cidade e região metropolitana em que se inserem, conexão esta compreendida aqui não apenas como integração física mas como dinamismo e fluxos relacionados. Tais ilhas seguem existindo com base em projetos realizados a partir de categorias e políticas urbanas que as relacionam a potenciais meios para a obtenção de contrapartidas e recursos financeiros gerados às municipalidades, deixando de lado aspectos qualitativos e ambientais que somente poderiam solucionar-se com projetos de maior complexidade e planos de abrangência regional.

O conceito de ordenação territorial: evolução

A ordenação racional do território, visando diminuir os riscos de sua evolução espontânea nasceu, com a preocupação relativa à deterioração e a efeitos negativos gerados pela ausência de intervenção humana competente nesse mesmo território. Ordenação é a ação racional e voluntária, intervindo no curso da lógica dos territórios, prevendo rigoroso conhecimento das estruturas e processos intervenientes e prevendo outras estruturas desejáveis.

A experiência do Planejamento Regional em seu berço europeu é uma base histórica necessária à compreensão de conceitos e definições consagradas, e também para a crítica e estabelecimento de bases para estudos de caso, como o de Bilbao e as cidades que integram a rede anteriormente enunciada.

O urbanismo moderno na Europa interpôs uma lógica de ação sobre o território das cidades, com a finalidade de sustar a deterioração do meio urbano decorrente da industrialização predatória imposta, e da impossibilidade de a cidade historicamente remanescente incorporar novas demandas infraestruturais, de serviços e habitacionais que assomavam. Naquele contexto de início do século XX, uma nova disciplina, o Planejamento Regional, surgira para minimizar os efeitos da urbanização crescente e intensiva, principalmente em países em que o processo se

manifestara e avançara, como na Alemanha, Reino Unido, Holanda e Estados Unidos (GALIANA e VINUESA, 2010).

A orientação para o “Regional and Urban Planning” residia na definição de pautas precisas de localização e sistemas de assentamento, de população e atividades econômicas intensivas, relacionados por sistemas de infraestruturas de transportes. Definia-se, desse modo, procedimentos para distribuir usos e funções no espaço, especificando zonas para que as atividades se concentrassem. A regulação de uso do solo consistia na definição de áreas urbanizáveis e outras que deveriam permanecer à margem da urbanização, a fim de preservar valores e características de tamanho, forma e função desse território, quando se avaliasse como negativo o impacto da urbanização.

No entanto, a difusão da teoria e da prática de ordenação e regulação de uso de solo não veio a contribuir para a solvência de desequilíbrios de desenvolvimento que se revelavam entre diferentes regiões desses estados-nação, o que evidenciava que tais desequilíbrios não se originavam da falta de ações ordenadoras. Esses desequilíbrios, de fundamento econômico e social passariam então a receber soluções paliativas, preconizadas por políticas de distribuição de recursos entre regiões para minorar o atraso relativo (IBID.). As primeiras manifestações dessas políticas remontam aos países anglo-saxões, a fim de solucionar a crise decorrente das consequências da Grande Depressão de 1929 e se estenderam a outros países, seguindo sua lógica frente ao fim da Segunda Guerra Mundial, que utilizariam o termo “Regional Planning” para querer dizer um conjunto de esquemas de ordenação em nível supramunicipal.

A Carta Europeia de Ordenação do Território de 1983 introduziu a definição do “Urban Planning” como ação de duplo objetivo, desenvolver equilibradamente as regiões resolvendo a ordem física da cidade-região, organizar seu espaço e definir princípios diretores; visava ainda promover o desenvolvimento econômico e social daquelas. A partir de então, embora a maioria dos países como Reino Unido, França e Itália encarem a questão como ordenação territorial, conceitualmente se admite a definição de políticas territoriais de reequilíbrio regional.

Atualmente, o planejamento regional na Europa se define como política espacial de planejamento físico, com capacidade de estruturar diversas e distintas escalas do território, mas devendo incorporar implícita ou explicitamente estratégias de desenvolvimento socioeconômico. Outro conceito de fundamental importância diz respeito à natureza do espaço regional, nascida do questionamento do espaço como entidade abstrata atuante como meio “a priori”. Esse questionamento propicia uma concepção dinâmica e processual, em que o espaço se define a partir das inter-relações entre sociedade e natureza, como território histórico e em construção, o que evidencia que a semântica da palavra “regional” se torna por essa razão mais complexa, incorporando significados distintos (op. Cit.).

Esse significado complexo surge a partir da definição do conceito de espaço como resultado da ação de distintos agentes, do Estado ao indivíduo, assim como fruto de várias possibilidades de organização, a partir de um movimento histórico

que produz e transforma o território. Dessa forma, racionalização territorial deixa de ter por significado exclusivamente ordenação, mas incorpora a transformação espacial, introduzindo a dimensão política na escolha e nas decisões relativas à regulação e ao uso do território. Essa concepção privilegia a ação reguladora pública na distribuição territorial de meios e processos produtivos, capazes de equilibrar a oferta de sistemas e cadeias produtivas, cujo objetivo é gerar fluxos econômicos e sociais, supondo benéfica a interferência regulatória sobre os mecanismos de mercado como forma de combate às injustiças e à pobreza de regiões marginalizadas.

Essa visão considera a ordenação do território, portanto, como expressão espacial da política econômica, social, cultural e ecológica, sendo, ao mesmo tempo, disciplina científica, técnica administrativa e uma aproximação interdisciplinar, que tem como objetivo o desenvolvimento equilibrado de regiões e sua organização física guiada por uma concepção diretriz (op. cit.).

A ordenação é por excelência função pública, cuja dimensão política se define como determinação das diretrizes e linhas gerais para a configuração do território, a partir de determinantes normativos e estratégicos.

São determinantes estratégicos a declaração programática, rol de opções de futuro, para o desenvolvimento de um território. Os determinantes normativos estabelecem essas diretrizes estratégicas enquanto localização, definindo critérios quanto a assentamentos, infraestruturas e usos de solo. A modulação entre esses processos se converte, todavia, em ponto crucial a assinalar, e devem ser avaliados relativamente: momentos em que predominam ações estratégicas e outros em que se implantam ações normativas, variando também conforme a escala de abordagem. Quanto mais amplo o espaço de atuação, mais estratégicas serão as decisões e quanto mais se desce a escalas menores do território, a definição mais precisa da normativa é uma realidade.

Na Europa de hoje, a pauta política que determina e conceitua o território planejável como sistema de fluxos e de nós localizados em um tecido em rede, acarretando competição territorial entre cidades e regiões, faz com que se lute por tornar eficiente a ordem do território, definindo estratégias flexíveis e de natureza espacial-territorial de desenvolvimento.

Um novo olhar sobre o planejamento e o urbanismo: regras como princípios flexíveis

Os vínculos sociais contemporâneos se baseiam hoje em frágeis e mutáveis relações, o que pode se estender ao entendimento dos fluxos, não apenas de pessoas, como de bens, informações e matérias-primas, atingindo em consequência os fluxos de produção. Essa mobilidade complexa envolve como abordado, as múltiplas escalas e conexões, espaciais e sociais, desenvolvidas no território. Uma ordenação do território não significa tão somente dispor usos a partir de decisões e plano estratégico, mas a conscientização do espaço como item não renovável: “Los conceptos de utilización racional Del território entendido

como recursos no renovable y por tanto objeto preferente de estratégias de salvaguarda y reciclaje" (GALIANA e VINUESA, 2010: 148).

A sociedade da informação e a disseminação das Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs ampliam os relacionamentos que se estabelecem como interações entre atores, distantes fisicamente, como multiplicidade de redes que se interconectam e asseguram essas novas formas de mobilidade (ASCHER, 2010). Ao estabelecer a possibilidade de conexões sociais solidárias, as redes existem tanto para grupos informais como para empresas e organizações que, por seu intermédio, podem estar conectadas simultaneamente, materializando o que se entende por compressão do espaço-tempo (VIRILIO, 1993).

Ao abordar relações entre conexões virtuais e territoriais, um novo desafio se anuncia: transformar solidariedades comutativas em ações reflexivas, isto é, em políticas públicas, hábeis em reafirmar um sentimento de pertença coletivo e democrático (ASCHER, 2010). Essa ação política fundamenta a possibilidade de uma net-economia como parte da ação governamental, e que se define como a aplicação das TIC a atividades econômicas mediadas pela Internet e pelos sistemas de transmissão de informações e gerenciamento (através de redes E-DI). A aplicação desta tecnologia permite criar no território redes de terceirização, parceiros econômicos e cadeias produtivas que atuem solidariamente, gerenciando com o auxílio das novas tecnologias sistemas logísticos de comunicação e transporte, rebaixando assim o custo de transações, aumentando as conexões de empregabilidade, gerenciando e facilitando o acesso aos mercados, nas diversas escalas territoriais. As tecnologias de informação e comunicação não são em si mesmas causadoras de mudanças, mas quando utilizadas por agentes econômicos produtores e consumidores, revelam-se catalisadoras da racionalização do capitalismo, no estágio cognitivo, e por consequência, dos territórios que embasam fluxos diversos. Podem tornar muito mais ágeis as relações econômico-sociais que se expressam territorialmente, contribuindo para integrar nós de redes apartados de outros pontos que tendem a concentrar fluxos, amplificando dessa maneira a concorrência e a acumulação (ASCHER, IBID.)

Joint-ventures, parcerias e *franchising* se disseminam física e virtualmente, em ação descentralizadora, substituindo o modelo organizacional fabril típico da era da revolução industrial. Ascher (op. Cit.) frisa que embora as leis de mercado sejam as mesmas, a nova economia cognitiva modifica os custos de negociação, torna o fluxo de informações menos assimétrico, e o sistema de oferta e procura sincrônico, acelerando transações em tempo real (*Just in time*).

No entanto, apesar das transformações do capitalismo proporcionadas pela difusão informacional em rede, as disfunções relativas à tendência de concentrar fluxos econômicos em determinados pontos do território (HARVEY, 2005) por abrigarem agentes econômicos e empresas fortes (concentrações em algumas regiões metropolitanas e cidades) geram um desequilíbrio a espera de regulação, para que coletivos marginalizados e regiões deprimidas possam integrar o jogo da competição territorial e das cidades e regiões. Uma lógica de regulação fundamentada na co-gestão e em parcerias parece se impor no momento em que se acirra a competitividade e a desigualdade, fazendo apelo à negociação

compartilhada e à criação de instituições coletivas, potencializadas pela aplicação das tecnologias da informação e comunicação.

A definição de território transita de uma visão industrial, como hierarquias de escalas integradas dentro de um limite nacional, para outra concepção, como fronteira aberta e mutável, porque passível de se delinear a partir de múltiplas redes em escalas diversificadas, que vão desde o local (municipal), ao regional, nacional e global. A transição exige soluções que atendam a deslocamentos metropolitanos, considerando o conceito de metápolis (ASCHER, 1995) como o território articulado de forma a multiplicar e diversificar as conexões clássicas que beneficiavam apenas grandes centros urbanos. Num território reticular e que busca evitar concentrações e hierarquias rígidas entre cidades e regiões, a multiplicidade e a intermodalidade de meios de transporte e comunicação são chave para a realização dessa territorialidade renovada. O que evidencia a necessidade de as cidades maiores e médias se conectarem formando unidades regionais, para se beneficiar desse novo *status* territorial.

A questão da ordenação do território em suas múltiplas escalas: ordenação *versus* estratégia

A ordenação ou a racionalização do território vem sendo compreendida hoje em sentido amplo e relacional, procurando integrar as dimensões física, social e econômica dos espaços. Os assentamentos ou concentrações populacionais no território têm qualidades intrínsecas de localização ou posição relativa frente a outros pontos, extensão, população dinâmica e estrutura econômica e social: produção, mercados, comércio e capacidade de administrar serviços. A interdependência relativa destes pontos de localização em uma rede consiste também em característica fundamental, pois cidades e regiões integram sistemas ou conjuntos, articulados por relações diversas. Essa interdependência define os sistemas conhecidos de delimitação e responsabilidade administrativa, a saber, sistemas regionais ou sub-regionais, estaduais e comarcais.

Toda e qualquer intervenção em sistemas de assentamentos requer o estudo prévio de sua delimitação, extensão, articulação de interdependências ou potencialidades de articulação, requerendo ainda o estudo aprofundado dos objetos em relação, ou cidades. Este estudo implica o conhecimento dos aspectos formais (forma, espaço, extensão e localização) e também dos aspectos da dinâmica populacional, dos fluxos, da estrutura e da dinâmica dos setores de atividades, do tecido empresarial, de equipamentos e de serviços disponíveis.

É possível subdividir as inter-relações territoriais em estáticas e dinâmicas (GALIANA e VINUESA, 2010). Densidades, distâncias e localização relativa são aspectos dinâmicos, lastreando outros aspectos tais como a mobilidade da mão de obra e fluxo de pessoas, consumo, comércio, bens e serviços, mercadorias e informações. Esses fluxos em sistema, nem sempre materiais, fundamentam a organização político-administrativa, a eficiência e o dinamismo econômico e

cultural, e se expressam na imagem de um sistema de nós, que se irradiam em múltiplas direções e exponenciam as conexões territoriais.

A coexistência de relações infraestruturais e outras móveis, representadas por redes, consiste na expressão do funcionamento contemporâneo da estruturação territorial, enunciado tal funcionamento como essa sobreposição de estruturas permanentes e estáticas com outras dinâmicas. O objetivo de proporcionar um desenvolvimento equilibrado a partir do planejamento ou da racionalização do território considerou a ordenação territorial historicamente a solução.

A racionalização desejada foi definida como obtenção da máxima qualidade de vida com os mínimos custos sociais e econômicos, evocando o princípio de equidade a fim de evitar diferenças abruptas de desenvolvimento entre territórios. No entanto, não se deveria tão somente partir da ideia de desequilíbrio territorial, mas das mudanças na população como parte do processo de transformação. O conhecimento das formas de interação ou potencialidades de relacionamentos econômicos e sociais no território pode ser de grande valor, ao revelar ou sugerir os aspectos sobre os quais intervir. Cada território exerce atração ou repulsa de populações em relação a atividades econômicas, a população ocupa um território em maior ou menor intensidade, de acordo com os modelos e oferta residencial, comercial e serviços, assim como à medida que os diversos lugares disponham de oferta de cadeias produtivas e possibilidade de mobilidade.

Os territórios ganham em competitividade uma vez que atraíam populações, produção e consumo, e, para isso, o território deve dispor de recursos, infraestruturas, equipamentos. Mas, deve dispor principalmente de cadeias produtivas e sistemas logísticos para gerir a circulação de bens, mercadorias e informações, que potencializem essas possibilidades. A dinâmica econômica, produtiva e logística se relaciona diretamente à dinâmica populacional, o que leva a considerar a necessária atenção aos ritmos de crescimento e mudança e escalas, tempo e espaço.

O território como tempo e espaço, e o aumento das possibilidades de deslocamento não apenas por meio de infraestruturas, mas de tecnologias de transporte, digitais e de logística (gerenciamento dos deslocamentos) facultam redes, pois são a base para a dispersão de relações e redistribuições espaciais de vários sistemas: produtivo, comercial, residencial, e de trabalho. As relações estáticas e dinâmicas possibilitam tipos e modelos de redes. Essas redes são fruto de sistemas de conectividade entre assentamentos, das direções e intensidades de fluxos estabelecidos entre núcleos e entre esses e outras redes. Deve-se levar em conta, no entanto, que infraestruturas são peças de conexão e que também podem fragmentar o território e segregar seus habitantes (idem).

O reconhecimento de um território como organização em redes permite então refletir se uma rede se relaciona a outras da forma mais eficaz e se responde da melhor forma à difusão e atratividade de serviços e atividades. A ordenação do território passa então a perseguir, como objetivo, que os assentamentos, por exemplo, municípios alocados em uma rede, ofereçam vantagens máximas ao sistema, uma vez que este lhe garanta acesso a serviços e equipamentos, bem

como a relações produtivas com um nível superior, regional. A ordenação territorial se define como gerenciamento de redes em múltiplas escalas e relacionadas por hierarquias territoriais complementares.

As propostas e os ganhos no campo da gestão incidem na possibilidade de consolidar ou modificar o papel ou a vocação de um assentamento, considerando especificidades e características locais, mas fortalecendo a rede como o elemento estrutural e não a infraestrutura. Essa mudança de parâmetro exige atuações sobre a mobilidade e a acessibilidade, que se tornam chave para a promoção do desenvolvimento. As melhorias nas conectividades e a dotação de tamanhos ótimos, relativos à população e ao emprego são condições indispensáveis, mas um reconhecimento de potencialidades relativas dos núcleos é crucial, reconhecendo, por exemplo, que determinado município tem baixa expressividade industrial, mas potencialidades para o agronegócio em escala regional inexploradas.

A concretização deste novo modo de ordenação territorial se manifesta através de princípios tais como a introdução e o domínio de lógicas supralocais, entendidas como regional ou sub-regional e na definição e no conhecimento de características e potencialidades dessas lógicas. Em segundo lugar, coordenando planejamento territorial e gestão de transportes, a fim de suprir a necessidade de um sistema de comunicação dos centros produtivos em rede, com plataformas logísticas (centros distribuidores) e infra-estruturas intermodais, para garantir a esperada difusão de bens e serviços.

O planejamento de redes de atividades econômicas ou cadeias produtivas observa dois princípios diretores, a dispersão controlada das atividades-fim e a produção de conectividade apoiada por sistemas logísticos. Essas providências visam minimizar custos, de produtores e distribuidores, articulando áreas e localizações produtoras e de consumo. Para a eficácia do sistema, a coordenação com infraestruturas de transporte que possibilitem a inserção urbana dos produtos e da mão de obra é crucial, ao promover tecidos mistos que apresentem uso produtivo e residencial, a fim de fixar populações e empregos.

Planejamento Territorial na Comunidade Autônoma do País Basco: uma prática do planejamento como processo

O instrumento do Plano Territorial Setorial (PTS) ou Plano Territorial Parcial (PTP) aplicado à ordenação territorial na Comunidade Autônoma do País Basco, Espanha, é um exemplo de articulação e gestão de atividades econômicas localizadas no meio urbano. O papel da ordenação territorial nessa Comunidade, na figura do PGOU (anteriormente conceituado) em articulação com o PTS na formação e no planejamento de redes produtivas é propor a localização, quantificada e tipologicamente diversificada, de áreas e redes para atividades econômicas específicas (GALIANA; VINUESA, 2010).

O PTS é um instrumento que registra e gere a criação pública de solo para atividades nessa Comunidade Autônoma, definindo-as como o conjunto de possíveis demandas de solo geradas indistintamente pelo conjunto dos agentes

econômicos que necessitam de solo preparado urbanisticamente, e que se encontram fora dos limites dos centros urbanos. O PTS visa dirimir e propor suportes físicos para o desenvolvimento das atividades econômicas, diretamente produtivas ou do setor terciário (Governo Basco, 2004). Ordena o solo industrial e também aquele destinado às atividades terciárias ou setor primário, que necessitem de suporte espacial, situadas em áreas que se situam fora dos limites urbanos.

Dirimindo sobre a categoria mais geral de solo industrial, ordena também o solo para atividades logísticas, transporte, armazenagem e distribuição, de bens e matérias primas, bem como gestão de reciclagem, resíduos ou destruição. Aproveitar as oportunidades de desenvolvimento logístico vem se convertendo em estratégia crucial para o planejamento regional. O plano territorial se coloca como instrumento de gestão de redes logísticas e intermodais, ajustadas a necessidades presentes e futuras, visando a duas perspectivas (GALIANA; VINUESA, 2010): a) Satisfação de necessidades logísticas de transporte de bens e mercadorias de origem e destino internos a uma área ou zona, requer a dotação de solo para que operadores logísticos e transporte possam atuar eficientemente articulando um território competitivo; b) Origem e destino externos à região, requerendo centros de trocas modais, que sirvam a territórios extensos.

No País Basco, objeto de exemplo, a ordenação territorial atua determinando a criação de plataformas logísticas em diversas escalas, escalas estas que implicam a criação de quatro tipos distintos de instalações: a) grandes centros (peninsular/internacional), para grandes empresas de distribuição, grandes operadores logísticos e transportadores, em nível nacional e internacional, cuja atividade possibilita criar maior valor agregado; b) Zona de atividade Logística (ZAL), associadas aos portos e aeroportos, e ligadas a atividades destas infraestruturas; c) Centros de Suporte a Logística, consistindo em centros de distribuição regionais, próximos às principais áreas urbanas e bem conectados às principais vias (transportadoras de carga, empresas de embalagem industrial e operadores logísticos) e apoio ao sistema de transporte, com critérios e escala para responder a necessidades específicas e plataformas intermodais, para articular trem-estrada e trem-trem. Dessa maneira, a partir de sua natureza e possibilidades, este sistema de ordenação planeja o solo para atividades econômicas em dois níveis: um estrutural, inserindo o espaço das atividades planejadas no conjunto do modelo territorial; e um segundo nível, local, fixando critérios de ordenação e gestão para implantar esse solo planejado.

O nível estrutural do Plano fixa diretrizes de adequação do território às condições e às propostas produtivas, definindo âmbitos estratégicos da atividade econômica. Este plano decide as localizações, corredores ou áreas de localização que venham a absorver os assentamentos de novas atividades econômicas. Trata-se de estratégia para o controle de crescimento espontâneo que venha pôr em risco a conservação e a sustentabilidade do território.

A essas localizações são atreladas atividades atrativas de empregos e usuários, residindo o êxito deste tipo de ordenação em fazer com que o

planejamento seja passível de revisão e que os planos locais incorporem e ponham em prática os critérios determinados em nível mais amplo, sub-regional e regional.

No caso relatado para o País Basco, o Plano estabelece critérios de ordenação, localização e dimensionamento do solo para atividades econômicas, de maneira aberta e flexível. Coloca-se como plano aberto, um instrumento de canalização e sistematização para a localização territorial de atividades econômicas. Os critérios fundamentais são a máxima racionalização para economias de escala, aproveitamento ótimo das infraestruturas gerais, equilibrada distribuição espacial e sensibilidade frente à problemática meio-ambiental.

Essa distribuição atende a quesitos, tais como: a) Configuração de uma distribuição territorialmente ponderada de recursos entre diferentes áreas funcionais ou regiões; b) Racionalização da localização de polígonos de interesse estratégico geral; c) Obrigação social e política de adotar medidas de incentivo e fomento em áreas em declínio industrial ou deprimidas e em regressão demográfica. Os principais conteúdos se relacionam a definir âmbitos estratégicos de atividade econômica; programar ações dinamizadoras e que incentivem zonas em declínio; estabelecer políticas de proteção e restrição para a ocupação industrial; dimensionar a oferta de solo em cada área funcional; fixar as operações de criação pública de solo, sistematizar a ordenação territorial de superfícies comerciais (GOVERNO BASCO, 2004).

O instrumento fundamental para a implementação dessas estratégias são as Diretrizes de Ordenação Territorial (DOT), que funciona como o grau mais amplo, em termos de abrangência ordenadora e de decisão, de definição de diretrizes territoriais estratégicas (ABASCAL, 2004). Na Comunidade Autônoma do País Basco, a prática e o aperfeiçoamento da capacidade normativa de ordenação territorial, de sorte a determinar graus inter-relacionados de diretrizes e normas, vieram sendo, desde meados dos anos oitenta do século XX, uma estratégia fundamental para enfrentar a crise detectada de coordenação, entre o planejamento municipal e local e demais políticas setoriais e regionais.

Em se abordando especificamente esse planejamento em Bilbao, cidade que à época atravessava uma forte crise econômica e social frente à desindustrialização, as soluções urgentes a esse estado de depressão desse território se beneficiariam da aprovação em 1990 da Lei 4/90, relativa ao Planejamento Territorial do País Basco, que proveu de diretrizes legais três instrumentos de planejamento e sistemas normativos, as Diretrizes de Ordenação Territorial (DOTs), os Planos Territoriais Parciais (PTP) e Planos Territoriais Setoriais (PTSs).

As DOTs cuja formulação fora apresentada em 1990, obtiveram aprovação em 1994, na gestão do então Conselheiro de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente, Alfonso Vegara (op. Cit.). Resultaram de estudo que visava que os municípios pudessem ser contemplados por um sistema integrado de planejamento, e que os diversos níveis não fossem abordados como instâncias justapostas, procurando uma prática articulada para o planejamento dos municípios ao longo do Rio Nervión que consistem na Zona Metropolitana de Bilbao (Gran Bilbao). As diretrizes enunciadas urgiam a definição de procedimentos

que materializassem essa integração, relacionando-a às estratégias em nível municipal.

Como seria esperável, desencadeou-se nessa ocasião uma polêmica, de se os critérios de planejamento ditados em nível provincial e nacional deveriam prevalecer sobre os municipais, e quais seriam os possíveis limites de cada instância, de maneira a garantir a autonomia local. Em nível decisório nacional, o governo aconselhava que a política de ordenação do território devesse prover o relacionamento mútuo de competências administrativas, sob tutela do nível superior. As DOTs se afirmavam como o nível de planejamento coordenador de todos os projetos estratégicos que implicassem a promoção de desenvolvimento do território autônomo do País Basco, com o intuito imediato de aprimorar e suprir sensivelmente infraestruturas e serviços.

As DOTs determinaram quais deveriam ser os municípios alvo de redistribuição demográfica, e que áreas estratégicas haveria para o desenvolvimento industrial ou de serviços, como turismo e lazer. O estudo empreendido para o enunciado das DOT foi de grande valor para que se tomasse a decisão de levar a cabo um processo de regeneração que não seria apenas urbana, mas regional, concluindo pela adequação de potencializar atividades terciárias em escala metropolitana e regional, amplificando assim as possibilidades de competitividade do conjunto desse território.

As diretrizes gerais de ordenação territorial previam investimentos em comunicações, a construção de um novo aeroporto e a ampliação e deslocamento das instalações portuárias, para uma cidade e região que foram sempre ligadas ao porto e suas atividades e que apostavam nelas para que se pudesse alcançar a meta de transformar Bilbao em uma capital do Atlântico Norte (ESTEBAN, 2000), tornando essa cidade um dos principais centros de desenvolvimento europeus.

O desenho das DOT nasceu sob a supervisão centralizadora do governo basco (governo este que representa a autonomia frente às instituições centrais nacionais), com o intuito de possibilitar visão e procedimentos de alcance regional, o que permitiu pensar o desenvolvimento de modo mais abrangente e sinérgico. Articulavam-se dessa maneira conexões da capital vizcaína⁴ às demais cidades capitais em sua área de influência, San Sebastián e Vitoria. Tratava-se de, com esse gesto, dar a estas cidades um peso idêntico no contexto regional, embora críticas apontassem o caráter ordenador desse instrumento, num momento em que se colocava em xeque o planejamento tradicional diante de uma nova modalidade, o planejamento estratégico. Criticou-se também a possível ênfase em diretrizes gerais de ordenação em detrimento de soluções que atendessem aos problemas específicos dos municípios, tais como definição de solo industrial, construção da infraestrutura como o mencionado aeroporto e se evidenciava um temor de evasões demográficas em época conturbada e de fragilidade econômica.

⁴ Referimo-nos a Bilbao como capital da Província de Vizcaya, uma das três que formam o País Basco em território espanhol: Alava, Vizcaya e Guipúzcoa.

Como decorrência positiva da política das DOTs, em meados dos noventa se chegava a um acordo entre as instituições das províncias bascas para a redação de um plano parcial (PTP) para Bilbao Metropolitano, cujo objetivo era essencialmente dispor e ordenar atividades ao longo de todo o rio de maneira a traçar diretrizes gerais também estratégicas, identificando espaços de oportunidade para que toda a frente de água comportasse infraestruturas e equipamentos que fundamentassem o desenvolvimento socioeconômico. A ação das DOTs foi também estabelecer critérios e normas gerais para o planejamento de cada município, e no caso de Bilbao, o Metro foi um deles, assumindo nítida vocação regeneradora calcada na mobilidade, em nível regional (SERRA, 2010). De maneira idêntica, no que diz respeito ao meio ambiente, desenvolvia-se um Plano de Saneamento de autoria do Consórcio de Águas da Grande Bilbao, planos esses anteriores ao Plano Estratégico e de grande importância para a recuperação urbana e da paisagem do entorno da Ría do Nervión.

A identificação dessas oportunidades e vocações do território passava por destinar solo não somente a indústrias e serviços, mas à habitação de padrões diversos, inclusive habitação de interesse social (habitação sob proteção estatal). Este estudo foi então realizado pelos Arquitetos Eduardo Leira e Damián Quero, sendo o documento apresentado em 1993 (ABASCAL, 2004).

O PTP estabelecia que, embora de abrangência metropolitana, o plano teria como foco o município de Bilbao, fortalecendo políticas de imagem que afirmavam a cidade como objeto de atenção e motor de desenvolvimento, o que preservava as principais diretrizes do documento do Plano Estratégico, embora o articulasse a determinações e metas territoriais de abrangência maior. No PTP se encontram as decisões que retiraram as instalações portuárias do espaço intraurbano, deslocaram-nas para a área do denominado Porto Autônomo⁵, bem como transferiram as operações da estação de carga e descarga da RENFE (Red Nacional de Ferrocarris Españoles), acarretando a necessária inserção de suas atividades em nível metropolitano e exigindo ações quanto à mobilidade e ao transporte por ferrovia na região metropolitana. Dessa maneira, “A importância urbanística da ampliação do porto decorria do fato de que a expansão da superfície exterior permitia o desmanche das instalações portuárias interiores, e a cessão desses solos aos municípios, para a reconversão para usos urbanos. O desenvolvimento dessa operação exigia, ademais, eliminar as vias com serviço intermunicipal da margem esquerda, que atravancavam Abandoibarra em Olabeaga, separando-a do Ensanche” (ABASCAL, 2004: 256)

Tais procedimentos explicam a natureza orgânica e a constituição da Sociedade Pública Bilbao Ría-2000, uma agência municipal para realizar o conjunto das obras previstas em atendimento ao PTP. A agência foi constituída de maneira que os atores (sócios) proviessem de quatro níveis institucionais distintos: governo central, governo basco (através do Departamento de Obras Públicas,

⁵ As instalações atuais do Porto Autônomo se encontram no estuário do Nervión, denominado Abra Exterior, por essa razão recebem também o nome de Porto Exterior ou Superporto, ocupando complexo de 3.13 Km².

Transporte, Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente), a Assembleia de Deputados (Diputación Foral) e as prefeituras envolvidas.

O PTP se apoiaria nas DOTs, mas não estabeleceria com aquelas uma relação hierárquica ou linear subordinativa, tendo como meta se afirmar como produto respaldado pelo avanço daquelas ordenações mais amplas. Esse caráter coordenado e não hierárquico constituiu um diferencial, ao criar uma dinâmica de articulação e ao mesmo tempo de independência entre níveis distintos de abrangência territorial. Foi o PTP que possibilitou afirmar o reconhecimento de que a área industrial em declínio de Vizcaya e de Bilbao necessitava de ações de regeneração, desempenhando o papel de instrumento legitimador para ações futuras necessárias e que eram deixadas de lado por visões políticas conservadoras, as quais se fundamentavam na crença de que se deveria centrar atenção à perseverança da indústria em detrimento de outros setores.

Das DOTs e do PTP nasceria o PGOU (Plano Geral de Ordenação Urbana de Bilbao), que partia dos problemas e das estratégias reconhecidos naqueles fundamentos, olhando agora para o município. Esse plano definiria ações a partir do reconhecimento das potencialidades pós-industriais da cidade, propondo as remodelações emblemáticas e outras que deveriam ocorrer ao longo do rio e estar concentradas em Bilbao. O PGOU determinou que as principais intervenções emblemáticas se dessem em Abandoibarra, fragmento urbano bilbaino que no passado concentrara as instalações e galpões destinados às atividades portuárias desativadas. Ali já se havia decidido construir o edifício de Frank Gehry para o Museu Guggenheim, obra arquitetônica de valor simbólico da transformação daquela área em lugar público destinado às funções terciárias que aventavam o futuro. Entretanto, esse gesto simbólico e polêmico não poderia como parte representar o todo das intervenções e dos planos necessários.

A polêmica intervenção em Abandoibarra deveria compensar aos cidadãos pela recuperação das margens do Nervión ao longo de toda a área, que se destinaria à cidade como espaço globalmente recuperado e não como somatória desarticulada de edifícios pontualmente ali aportados. A intervenção nascia, dessa maneira, como Projeto Urbano a partir de uma perspectiva municipal e regional, contrariando com essa prática, a fragmentação que caracteriza as Operações Urbanas e Projetos Urbanos no Brasil, no estágio em que se encontram.

Outro ponto que o PGOU assinalaria é o fato de que a orla do rio em escala metropolitana não poderia ser alvo da reprodução do fenômeno Abandoibarra, requerendo para a transformação de Bilbao Metropolitano uma série de decisões de maior consistência e cuidado, ao considerar para cada um dos municípios envolvidos um conjunto de intervenções específicas. Decidia-se por intervenções coordenadas no âmbito do território urbano, e sendo assim, a construção de edifícios emblema tais como o Guggenheim, o Palácio da Música e os Congressos e uma Estação Intermodal (que até hoje não foi realizada) deveriam se sincronizar a outros desenvolvimentos cujo conteúdo provesse habitação, espaços públicos e serviços. Dessa maneira, a área de Abandoibarra foi idealizada como realização sincrônica com intervenções em espaços deprimidos e degradados, tais como

Mirivilla (antiga área mineira e na qual se desenvolveu parte da cidade em seus primórdios) e Mina del Morro.

Do exposto se conclui que todo o esforço de coordenação institucional que aconteceu como movimento de relação desde as DOTs, passando pelo PTP e o PGOU, deixaria marcas, fomentando a compreensão desses mecanismos e de benefícios dessa política de relacionamento de distintos níveis de planejamento, mesmo com as dificuldades inerentes de superação de uma cultura conservadora de gestão que, até hoje, ainda não foi totalmente suplantada e sequer é isenta de dificuldades. As críticas se fizeram sentir, principalmente ao custo dos investimentos e de fonte de recursos necessários à realização das intervenções, e ao caráter institucional das mesmas, que deveria ser equilibrado por mecanismos de ação participativa durante o processo. Insistiu-se na necessidade de prover instrumentos urbanísticos precisos, que pudessem concorrer para o aporte e a gestão de recursos financeiros, e que determinassem com clareza os meios de realização e financiamento das obras. Criticava-se a necessidade de articular estratégia, ordenação e tática, definir o papel das instituições públicas e da iniciativa privada, de que se seguiram polêmicas a respeito do escopo esperado do planejamento municipal (ABASCAL, op. Cit.).

Neste contexto de polêmica, o PTP definiu trinta e quatro municípios que integravam a denominada Área Funcional da Grande Bilbao, e dispusera-se a realizar estudo sistemático da área em seu conjunto, servindo de base a um Modelo Territorial. O Modelo deveria identificar possibilidades e limites de atuação e formular ações setoriais. As premissas do Modelo se definiram como tratamento preferencial às margens do Nervión, ao reconhecer o valor estratégico dos terrenos da orla na reativação econômica do município e da região metropolitana.

O governo basco priorizava indicar territórios nos quais se mostrava imprescindível erradicar construções em ruínas e habitações degradadas; favorecendo investimentos em áreas novas nas quais fosse possível localizar usos mistos, serviços, lazer e residências, ao longo da orla.

O documento do PTP assumiria importância fundamental à medida que compreendesse a aglomeração metropolitana (e regional) como território que superava tão somente a geografia do Vale do Nervión, definindo-o em sua natureza complexa, a qual deveria estimular o conhecimento de indicadores e parâmetros demográficos e socioeconômicos globais que definiriam Bilbao por intermédio da Zona Metropolitana. A partir desse desejo e dos níveis territoriais que iam se colocando como prioridade, partiu-se para a quantificação de solo necessário para atividades produtivas e habitações, com base na interpretação de que a despeito de possível e esperada estagnação demográfica ou mesmo eventual queda, a demanda por habitação deveria persistir.

Para o horizonte de 2013, previa-se a criação de 39.000 postos de trabalho em serviços, e mais 13.000 no setor industrial e da construção (PTP, Livro 23, 1994). O modelo territorial investia esforços na regeneração das áreas originalmente industriais e de antiga mineração, que apresentavam instalações abandonadas e em precário estado de conservação. Previa-se também a incorporação de áreas urbanizáveis, expandindo o território urbano a partir de uma

estrutura definida. Essa proposta controversa revelaria polêmica condição, à medida que acordos e consensos seriam necessários para criar solo novo em Vizcaya, no objetivo de descongestionar e descentralizar cidades e atividades econômicas.

Para realizar a expansão desejada, aventou-se criar uma via unindo Bilbao ao município de Santurtzi, correndo paralela ao rio - a denominada Avenida do Nervión-, o que indicava a busca, ao nível do desenho urbano, abranger a escala regional. Essa demanda retirava solo originalmente industrial e o destinava à infraestrutura, exigindo ainda várias ligações na forma de pontes para circulação de pedestre e de veículos. O PTP propunha a liberação de espaços para novos usos, demolição massiva de patrimônio degradado, saneamento de terrenos contaminados afetando superfície de mil hectares: "Nesse esquema, a infraestrutura viária cumpria uma função destacada na estruturação e organização da edificação das áreas de oportunidade, especialmente sua peça fundamental, o eixo metropolitano, uma grande avenida reta e urbana considerada o elemento catalisador da reurbanização e transformação global ao longo da Ría" (RODRIGUEZ; ABRAMO, 2010: 113).

As DOTs e o PTP iniciavam uma cultura de regência a partir da articulação com um nível mais amplo de decisão e escala da regeneração urbana, qualificando-se como fundamento de maior abrangência territorial implicada no processo. Partia da dotação de solo e de sua quantificação destinada a atividades econômicas de base e de alto valor agregado, tais como a industrial e portuária. Reconhecia a necessidade de áreas verdes em regiões densamente povoadas, propondo um parque metropolitano de gestão supramunicipal. Previa categorias mistas flexibilizando usos residencial, de serviços e comercial, bem como industrial, este último envolvendo a indústria tradicional e outra destinada a equipamentos e produtos de comunicação e informação. Essa flexibilidade nos usos e ocupação do solo se materializou em quatro categorias, solos em consolidação, municípios potencialmente desconcentráveis (Santurtzi, Sestao, Portugalete e Barakaldo), solos regeneráveis (espaços industriais obsoletos, em ruína ou aguda crise produtiva, como área portuária – denominados espaços de "oportunidade") e espaços em expansão, para habitação e serviços.

Ações de desconcentração haveriam de se pautar nessas categorias, planejando deslocamentos populacionais e de atividades para regiões com potencial de acolhimento. A viabilidade econômico-financeira desse planejamento consistiu sempre em assunto polêmico, sendo que o governo municipal contaria com provisões da União Europeia e com a arrecadação de mais-valias fruto de operações de valorização de solo das áreas que se enobreceriam por meio das intervenções propostas e realização da infraestrutura.

O Plano Metropolitano de Bilbao foi apresentado em 1995, em exposição pública, o que o tornava centro de importantes debates relativos à recuperação territorial e urbana. Apresentava como principal meta o desenvolvimento metropolitano, priorizando cinco áreas denominadas de oportunidade (ESTEBAN, 2000): a antiga área de minas (Mirivilla e Bilbao La Vieja), toda a faixa metropolitana que acompanha a margem direita do Nervión (onde se localiza a

grande maioria das instalações portuárias degradadas), a margem esquerda onde se localizam as áreas que definem os contornos intraurbanos, mencionando ainda as Comarcas do Nervión-Ibaizabal e Txorierri. As ações visando a intervenções emblemáticas previam um novo estádio em San Mamés, a ampliação de um tradicional espaço de exposições, o da Feria de Muestras e a concentração de algumas instalações da Universidade do País Basco (UPV) em edifícios novos, contribuindo para concentrar os Campi dispersos. A apresentação desta multiplicidade de áreas de oportunidade visava à realização de intervenções e ações de desenvolvimento já em nível de sinergia e de âmbito regional, e não um conjunto desarticulado de objetivos. Mudava a cultura de planejamento, impondo outra categoria de pensamento, a de ação em rede, definindo a *região* como esse território flexibilizado, em que é possível operar relações de escalas.

A despeito das polêmicas atraídas pelo caráter grandioso do PTP, sua meta era traçar grandes linhas e diretrizes, que posteriormente se desdobrariam em intervenções pontuais e específicas. Uma possível Avenida do Nervión, costeando toda a extensão da orla, enfatizava o ideal de planejar em diversas escalas e dotar o território da infra-estrutura e mobilidade cruciais para o seu desenvolvimento. O documento de apoiava em um projeto de sociedade e economia que o Plano Estratégico definira⁶, que previa o desenvolvimento de bases e processos para a consolidação de serviços e serviços avançados. O documento de ampla envergadura foi também ponto de partida para a conscientização de que haviam muitas áreas degradadas e abandonadas, que deveriam ser reintegradas e reconvertidas, através da mudança de usos.

O PTP e o PGOU exerceriam papel importante na definição de uma estrutura metropolitana territorial para o desenvolvimento; definiram estratégias como a importância da frente de água do rio com potencial para atrair atividades econômicas. E como meio oportuno para iniciar um programa de reabilitação e proteção ambiental, implantando usos de lazer desfrutáveis por todos. Convertia-se o rio Nervión em eixo estrutural para a transformação metropolitana e para ordenação territorial, ponto de partida para as demais ações de regeneração urbana que se seguiriam. As polêmicas relativas às atividades econômicas a implantar tiveram continuidade, debatendo-se intensamente a distribuição e o equilíbrio entre serviços e indústria, bem como o descompasso entre o PTP e demais planos realizados, entre eles, um plano provincial de rodovias.

As questões de coordenação entre municípios se fizeram prementes, pois um plano metropolitano instava ao debate e consenso, o que revelava os tons político e eleitoral que haveriam de permear a implementação do PTP. Tais

⁶ O PE (Plano Estratégico) foi realizado sob responsabilidade da Associação Bilbao Metrópoli-30: "The Association for the Revitalization of Metropolitan Bilbao is an association of promotion and research, with full legal and patrimonial responsibility, established in May 1991 and inscribed as number AS/B/03012/1991 in the Associations' Register of the Basque Government. Its headquarters were established in Bilbao with the aim of carrying out investigation and promotion work for the revitalization of Metropolitan Bilbao, this last being mainly its territorial scope.", em http://www.bm30.es/homeage_uk.html. Acessado em 24 de outubro de 2010.

fragilidades levariam a que o responsável por urbanismo da Câmara Legislativa de Vizcaya, Juan Cruz Nieves, anunciasse a anulação do PTP e novas ações para um planejamento coordenado entre as diversas instituições.

No início da década de 1990, seguiram-se iniciativas para desencadear discussões sobre a importância de deflagrar a regeneração da margem esquerda, da zona mineira e que atingisse uma escala metropolitana; em 1994, prefeitos de vários municípios como Sestao, Barakaldo, Santurtzi e Portugalete anunciariam a formação de uma Agência de Desenvolvimento Comarcal, que pudesse coordenar o desenvolvimento territorial, social e econômico.

As DOTs de 1994 haviam sintetizado os vários diagnósticos, apontando para a existência de grupos de municípios que exigiam planejamento integrado, salientando que o crescimento de alguns deles, como Bilbao e San Sebastián, por exemplo, havia acarretado a incorporação de núcleos menores formando conurbações expressivas. O desenvolvimento que articulasse território não urbanizado, ocupando além dos termos municipais frisava o objetivo e os procedimentos para obter usos de solo complementares, solucionando problemas detectados em municípios colindantes. Tratar-se-ia também de abordar e transformar a imagem de Bilbao Metropolitano como área industrial abandonada e degradada, carente de áreas verdes e de lazer, com instalações portuárias dispersas e obsoletas. Essa situação era responsável pela desarticulação entre as margens e as demais funções urbanas, vazios e espaços marginais sem uso, e se via acompanhada por uma conscientização cada vez maior da necessidade que a região metropolitana pudesse desenvolver formas de geração coletiva de riqueza. Essa consciência se evidenciou quando foi aventada a criação de uma zona franca entre Santurtzi e Ortuega, articulada à atividade portuária do Superporto.

Acordos interinstitucionais firmados ao longo da década de noventa favoreceram municípios que passariam a ser atendidos em conjunto; o governo basco se comprometia a atrair novas atividades industriais e empresariais, a Câmara Legislativa a gerir a compra e a venda de solo e edifícios industriais desocupados; as prefeituras deveriam prover solo urbanizado para a instalação de indústrias novas e articular parcerias com a iniciativa privada, cabendo ao poder público criar as condições idôneas para que o protagonismo da iniciativa privada prosperasse.

Um documento denominado Plano Interinstitucional de Infraestruturas Econômicas e Sociais (1999) foi então redigido, firmando a convergência para uma política de coesão territorial. Tal política deveria ser flexível, orientando-se por dados e informações referentes ao desemprego e a desequilíbrios econômico-sociais nos municípios. Uma hierarquia de ação também se enunciaria como meio indispensável, detectando-se aqueles municípios que demandavam ações urgentes, a partir de detecção de graves problemas de declínio econômico e deterioração urbana.

O estabelecimento de critérios hierarquizados para decidir por atuações comparece como instrumento para alcançar a eficiência do processo e a eficácia dos resultados nas ações de regeneração urbana; bem como a definição de uma hierarquia de escalas de intervenção com abrangências distintas. A identificação de

prioridades para realizações e investimentos, acompanhada da identificação de áreas, municípios, eixos e programas de desenvolvimento, configurava a estrutura fundamental, a qual se baseava no estabelecimento de metas que também se relacionavam a essas distintas escalas: desde habitação e lazer, serviços e indústrias, como atuação em conjuntos e áreas urbanas degradadas, e recuperação de solos e tratamento de resíduos, equipamentos e infraestruturas educacionais, sanitárias e culturais.

Deve-se assinalar que em Bilbao a integração de níveis de intervenção e a realização dessa por instâncias institucionais diferentes dependeram de uma política de investimentos em infraestruturas e equipamentos, para alcance de uma escala de regeneração metropolitana. Esses projetos se fundamentaram na acessibilidade, meio para alcançar oportunidades urbanísticas transformando radicalmente a paisagem da cidade. A contribuição e o investimento em infraestruturas no total de 4 bilhões de euros na regeneração urbana fez com que o projeto urbano de Bilbao se definisse "...antes de tudo [como] um projeto de infraestrutura" (Projet Urbain, 2001, apud RODRIGUEZ ; ABRAMO, 2008), o que traz à luz a pertinência de uma abrangência territorial e regional do Projeto Urbano em estudo.

A infraestrutura funcionaria como suporte e definição estratégica para a especificação dos projetos urbanos, tais como as operações de Abandoibarra, Ametzola, Galindo-Barakaldo que somente têm sentido e são compreensíveis quando se conhece o plano que as articula do ponto de vista físico-territorial e financeiro. Essas operações foram estrategicamente definidas como parte de um plano coordenado de intervenções que traçavam elos entre urbanismo e transporte-mobilidade, em que infraestruturas ferroviárias e portuárias se afirmariam como ação prévia e de fundo para atingir o objetivo de reconverter e promover a valorização fundiária das denominadas "áreas de oportunidade" da região metropolitana.

A natureza pública do investimento, sobretudo nas infraestruturas, levado a cabo fundamentalmente pelo Governo Basco e pela ação de venda dos terrenos de áreas ociosas e degradadas pela municipalidade sugere que as estratégias para a regeneração metropolitana foram públicas demonstrando uma ação firme do Estado, dispondo de recursos materiais de 100% do investimento (IDEM) como liderando o processo de regeneração urbana e voltando-o a um modelo articulado de gestão urbanística metropolitana. E isso revela uma política urbanística keynesiana, com forte participação pública no investimento para acionar a regeneração urbana, sendo que a lógica da intervenção pública incorpora uma prática gestora competitiva e flexível e eficaz que emula o comportamento dos atores privados: uma sociedade formalmente privada, como Bilbao Ría 2000, a Agência pública que congrega distintos atores públicos como sócios, distribuindo entre esses a responsabilidade e o ônus de realização das obras que concretizam o processo regenerador.

Considerações finais

O artigo abordou o urbanismo regenerador tomando como caso específico as transformações que levaram a cidade de Bilbao a um novo patamar de desenvolvimento, frente à crise que se estabelecera desde a década de oitenta, ao experimentar o município e a região metropolitana, franco declínio socioeconômico e apresentar insustentáveis níveis de degradação do espaço intraurbano.

Procurou-se argumentar que esse urbanismo regenerador se deve, do ponto de vista institucional, a uma ação concertada, visando à articulação de decisões e possibilidades de planejamento em múltiplas escalas – municipal, regional e territorial. A visão de que esse planejamento multiescalar fundamentado na realização de sistemas infraestruturais que materializam conexões e apontam potenciais áreas de oportunidade se deve exclusivamente ao denominado Planejamento Estratégico, é submetida à crítica. Embora o Plano Estratégico seja um instrumento para o enunciado de metas e temas estratégicos, a partir de pesquisa estatística e de indicadores sociais e econômicos da mais alta importância (função atribuída à Associação Bilbao Metròpoli-30), sua existência não garante a sinergia territorial necessária à prática do novo urbanismo, que se apoia de forma significativa na tradição e na expertise de Planejamento Territorial, cara à Comunidade Autônoma do País Basco. As características de definição tanto de sistemas conectores como de superfícies que recebem usos estrategicamente definidos, superfícies estas que se apresentam ao planejador em várias escalas, atesta a natureza imbricada de reconversão física e funcional, presente no urbanismo regenerador.

Esta reflexão aponta que o sucesso das transformações experimentadas na área metropolitana de Bilbao se deve a um planejamento físico-funcional das diversas escalas, partindo da região metropolitana e chegando ao município, e neste, às áreas ou peças de intervenção nas quais se desenvolvem intervenções fundamentadas em Projetos Urbanos. O que significa que este exemplo internacional evidencia que o território vem sendo ali planejado de forma a integrar as diversas peças e centralidades, que nascem em meio às metrópoles contemporâneas, a partir de uma prática que procura integrar o fragmento urbano à escala regional. Esse urbanismo de escalas interligadas se utiliza de vários instrumentos e intervenções sincronizados, a partir de suas especificidades e abrangência: o Plano Estratégico, as Diretrizes de Ordenação Territorial, planos setoriais e parciais, plano de ordenação e uso do solo e Projetos Urbanos (implicando a realização de Operações Urbanas que definem áreas de intervenção, e que implicam as escalas do desenho urbano e da arquitetura). Estas práticas contradizem a experiência brasileira, que ainda realiza Operações Urbanas a partir de definição restrita de abrangência e efeitos, frente às escalas urbana e metropolitana, reforçando uma postura conservadora, mesmo sob vigência de instrumentos urbanísticos progressistas, presentes no Estatuto da Cidade.

A concertação e a participação de distintos níveis de planejamento se relacionam diretamente à participação pública sinérgica das várias instituições de

níveis diferentes, o que se verifica na observação da fonte dos investimentos públicos, que são municipais, mas também são provinciais (Governo Basco) e também provieram do governo central (passando as terras portuárias à posse do município).

Embora a Comunidade Autônoma do País Basco se encontre distante da prática de uma situação ideal de integração de níveis de planejamento e de efeitos territoriais, é inegável que muitos avanços foram obtidos nos últimos trinta anos, tempo em que ações territoriais sinérgicas vêm sendo realizadas no intuito de promover um desenvolvimento integrado de municípios e regiões.

TERRITORIAL NETWORKS AND PLANNING: LAND PLANNING IN METROPOLITAN BILBAO

ABSTRACT

The present article argues that the territorial planning is nowadays fundamental instrument to the definition of strategic areas of opportunity, and also, articulating instrument of distinct territory scales (from local to regional). It is restored the importance of distinct levels of planning, listed in chain, of a more general level of regional coverage to specific and local levels. It is demonstrated the importance of this articulation not only for dealing with urgencies in the intra-urban territory ordering to promote the compact city, but also, to develop cities and regions, enhancing the implementation of decentralized and solidary supply chains that characterize a network organization. It is proposed that, the planning instruments and strategic ordering of the territory, aimed at decentralization and creation of new towns or focusing on the redevelopment and recycling of uses and activities in cities and regions in decline with degraded areas, allowing decisions of strategic importance that determine lines, axes and opportunity areas, targets of economic, and social development, and therefore it starts to concentrate investment in infrastructure, serving to enhance the implementation of urban network centers and supply chains, which benefits with the larger planning of urban and regional territory. Because of it, the analysis object is the strategic territorial planning that has been developed and implemented specifically in Spain, underlying plans and actions of urban regeneration, as exemplified by the process is still ongoing in the city of Bilbao, the region north of the country.

Keywords: Territorial Planning – Strategic opportunities – Planning Chain – Networks – Urban regeneration of Bilbao

REFERÊNCIAS

- ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi (2004). **A recuperação urbana de Bilbao como processo, dinâmico e polifônico**. Tese de Doutorado. São Paulo FAU USP.
- ANDREATTA, Verena. **Cidades quadradas, paraísos circulares**. Rio de Janeiro, Ed. Mauad, 2006
- ASCHER, François (1995). **Metapolis, ou l'avenir dès Villes**. Paris, Édition Odile Jacobs.
- _____. (2010) **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo, Romano Guerra.
- COSTA LOBO, Manuel da (2011). **O desenvolvimento da Europa e o papel a desempenhar pelas áreas metropolitanas**. Lisboa, IST – CESUR, 2008. Disponível em <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem/Arquivos/Bid/3.%20O%20desenvolvimento%20europeu%20e%20o%20papel%20das%20regi%C3%B5es%20metropolitanas%20-%20texto.pdf>.
- ESTEBAN, Marisol (2000). **Bilbao, luces y sombras del titanio: El proceso de regeneración Del Bilbao Metropolitano**. Bilbao, UPV.
- GALIANA, Luis; VINUESA, Julio (coords.) (2010). **Teoría y práctica para una ordenación racional Del território**. Madrid, Editorial Sintesis.
- GOVERNO BASCO (2004). **Consejería de Ordenación Del Territorio y Medio Ambiente: Plan Territorial Setorial (PTS) de Creación Pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales** (http://www.ingurumena.ajgv.euskadi.net/r49565/es/contenidos/informacion/ptsa/es_1171/indice_c.html).
- HARVEY, David (2005). **A produção capitalista do espaço**. São Paulo Anna Blume.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Estatuto da Cidade. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm.
- RODRIGUEZ, Arantxa e ABRAMO, Pedro. Reinventar a cidade (2008). Urbanismo, cultura e governança na regeneração de Bilbao. Em Teixeira Coelho (org.) ET al. **A cultura pela cidade**. São Paulo, Iluminuras.
- SERRA, Elías Mas (2010). **¿Plan estratégico o estratégia para un discurso?: El caso de Bilbao**. Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 328, 1 de julio de 2010.
- VIRILIO, Paul (1993). **O espaço crítico**. São Paulo, Ed. 34.